

Öffentliche Finanzen^{*)}

Staatlicher Gesamthaushalt

Überschuss im laufenden Jahr nochmals recht hoch, ...

Die Lage der deutschen Staatsfinanzen bleibt im laufenden Jahr günstig. Der gesamtstaatliche Überschuss dürfte zwar sinken, aber immer noch deutlich ausfallen (2018: 1,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)). Die Schuldenquote, also die Staatsverschuldung in Relation zum nominalen BIP, verringerte sich im ersten Halbjahr auf 61,2 % (nach 61,9 % zum Jahresende 2018). Im weiteren Verlauf sollte sie wieder rascher zurückgehen und spätestens im nächsten Jahr den Referenzwert von 60 % unterschreiten.¹⁾

... aber rückläufig vor allem infolge der gelockerten Finanzpolitik

Vor allem die gelockerte Finanzpolitik lässt den Überschuss sinken. Sie zeigt sich überwiegend in deutlich steigenden Ausgaben, wie etwa für Renten und Investitionen. Zusätzlich geht der positive Konjunkturlauf zurück. Vor allem wachsen die Steuereinnahmen daher etwas langsamer als in den Vorjahren. Die Konjunkturabschwächung belastet den Staatshaushalt aber weniger stark, als es der Blick allein auf das reale BIP und den Auslastungsgrad erwarten ließe. Der Grund dafür ist, dass sich Löhne und Gehälter, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie der private Konsum vergleichsweise günstig entwickeln. Die Staatsfinanzen werden durch niedrigere Aufwendungen für Zinsen und zur Bankenstützung entlastet. Zwar sind in diesem Jahr Zahlungen für die Nord/LB zu erwarten. Sie fallen aber deutlich niedriger aus als die Mittel für die HSH Nordbank im letzten Jahr.

In kommenden Jahren sinkt Überschuss weiter

Für die kommenden beiden Jahre ist absehbar, dass der Überschuss weiter sinkt. Im nächsten Jahr dürfte hierzu noch einmal die konjunkturelle Entwicklung beitragen, wobei die zusätzlichen Arbeitstage (Kalendereffekt) positiv wirken. Darüber hinaus wird der Haushaltskurs weiter deutlich gelockert. Der Bund plant für das Jahr 2020 beispielsweise mit steigenden Ausgaben für die Verkehrs- und digitale Infrastruktur sowie für Bildung und Verteidigung. Zudem deutet sich ein weiterhin hohes Wach-

tum in den Bereichen Renten, Gesundheit und Pflege an. Einnahmenseitig beschloss der Bundestag, den Solidaritätszuschlag im Jahr 2021 teilweise abzuschaffen. Auch das neue Klimaschutzprogramm soll den Staatshaushalt per saldo leicht belasten (vgl. ausführlicher S. 63): Die Mehreinnahmen aus der CO₂-Bepreisung ab 2021 sollen teils genutzt werden, um private Haushalte und Unternehmen im Gegenzug für steigende Energiekosten zu entlasten. Darüber hinaus sind bereits ab 2020 zusätzliche Ausgaben vorgesehen, um emissionsmindernde Maßnahmen zu fördern.²⁾

Strukturell dürfte der Überschuss bis 2021 deutlich sinken. Dabei bestehen weiterhin finanzielle Spielräume im Rahmen der Budgetregeln. Diese Spielräume könnten insbesondere genutzt werden, um die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen zu verbessern. So könnte etwa der Bund die Senkung des Solidaritätszuschlags auf das kommende Jahr vorziehen. Naheliegender erschien es weiterhin, diesen Zuschlag absehbar vollständig abzuschaffen – gegebenenfalls eingebettet in eine grundlegendere Steuerreform.³⁾ Die Länder und Gemeinden könnten ihre Bemühungen verstärken, ihre Bildungsangebote und die Infrastruktur zu verbessern. Neben der Verfügbarkeit baureifer Projekte setzen aber wohl Engpässe bei den Baukapazitäten sowie am Arbeitsmarkt weiterhin Grenzen. Insofern wäre nicht zuletzt darauf zu

Wachstums- und beschäftigungsfreundliche Maßnahmen könnten beschleunigt werden

^{*} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schuldenquote. Danach wird detaillierter über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet. Für die Gemeinden sowie die gesetzliche Kranken- und soziale Pflegeversicherung liegen noch keine Ergebnisse zum dritten Quartal 2019 vor. Sie werden in Kurzberichten folgender Monatsberichte kommentiert.

¹ Insgesamt liegt die Schuldenquote nach den jüngsten Datenrevisionen spürbar höher. Insbesondere wurde das nominale BIP nach unten korrigiert.

² Die Regierungskoalition auf Bundesebene einigte sich kürzlich auf Eckpunkte der angekündigten Grundrente und weitere Maßnahmen. Umfassende Informationen zu den Budgetwirkungen liegen noch nicht vor.

³ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 69.

achten, dass die Ausgaben nicht in höheren Preisen verpuffen.

Staatsfinanzen stützen Konjunktur-entwicklung, Konjunkturpaket derzeit nicht erforderlich

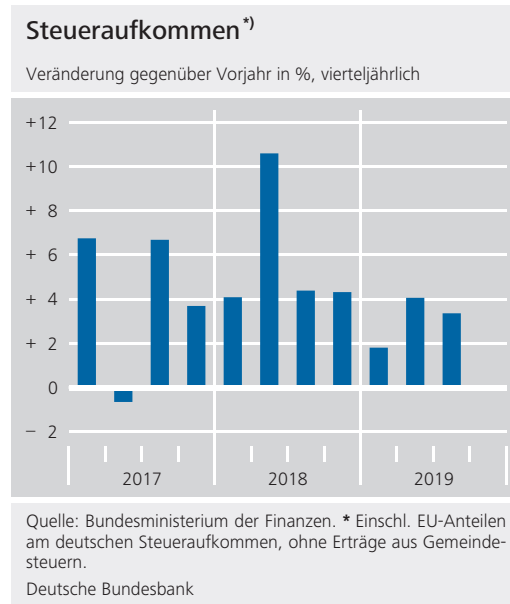
Teilweise wird Deutschland aufgefordert, ein größeres Konjunkturpaket aufzulegen. Dies scheint aus konjunkturellen Erwägungen aktuell nicht erforderlich. So wird die Wirtschaftslage zumeist mehr oder weniger im Normalbereich gesehen, und die meisten Prognosen zeichnen voraus, dass sich das Wachstum wieder verstärkt und keine größere Unterauslastung entsteht. Dabei stabilisieren die Staatsfinanzen das deutsche Wirtschaftswachstum bereits spürbar: Wie beschrieben ist der Haushaltskurs bereits jetzt – also ohne zusätzliche Maßnahmen – expansiv, und zusätzlich wirken die automatischen Stabilisatoren. Die erheblichen, hauptsächlich aus dem externen Umfeld resultierenden Risiken hinsichtlich des Wirtschaftsausblicks sind gleichwohl im Blick zu behalten. Sollte sich ein konjunktureller Einbruch mit erheblicher Unterauslastung entwickeln, wäre die Finanzpolitik durchaus auch aus konjunktureller Sicht gefordert (wie bspw. in der Wirtschaftskrise 2009)⁴. Dies steht auch in Einklang mit den Budgetregeln und ihren Ausnahmeklauseln für Konjunkturerbrüche. Dass die deutschen Staatsfinanzen solide aufgestellt sind, erleichtert es, in einem solchen Fall einen gewichtigen Stabilisierungsbeitrag zu leisten.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Im dritten Quartal weiter robuster Anstieg der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁵ wuchsen im dritten Quartal robust. Gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum nahmen sie um 3 ½ % zu (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 61). Dabei stieg die Lohnsteuer nach wie vor dynamisch (+ 6 ½ %). Zwar wurde das Kindergeld, das vom Steueraufkommen abgezogen wird, ab Juli um monatlich 10 € angehoben. Dies drückte die Wachstumsrate im dritten Quartal um etwa 1 Prozentpunkt. Stützend wirkte aber eine tarifliche Sonderzahlung in der



Metall- und Elektroindustrie. Die Steuerprogression wurde durch Steuerentlastungen gedämpft, wie unter anderem die Tarifierung zum Ausgleich der kalten Progression aus dem Vorjahr. Die gewinnabhängigen Steuern stagnierten insgesamt auf hohem Niveau. Dabei wuchs die veranlagte Einkommensteuer weiter dynamisch. Auch die Körperschaftsteuer stieg deutlich. Einen kräftigen Rückgang verzeichneten dagegen die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – im Wesentlichen ist dies die Kapitalertragsteuer auf Dividenden. Im Vorjahresvergleich spielt hier aber immer wieder eine Rolle, dass sich Ausschüttungen innerhalb des Jahres verschieben. Dies überdeckt die Grundtendenz. Die jüngste Entwicklung gleicht hier das starke Plus aus dem ersten Halbjahr aus. Die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge war weiterhin rückläufig. Die unterjährig recht volatile Umsatzsteuer stieg um 3 %.

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2019 ein Steuerplus von 2 ½ % erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Dabei sorgt das unterstellte gesamtwirtschaftliche Wachstum einschließlich der Steuerpro-

Gedämpfter Anstieg der Steuereinnahmen in den Jahren 2019 ...

⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2010).

⁵ Die Steuereinnahmen beinhalten hier die EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber nicht die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

Ausgewählte technische Informationen zur offiziellen Steuerschätzung

Die offizielle Steuerschätzung wird durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen erstellt. Die Federführung liegt beim Bundesfinanzministerium. Beteiligt sind Expertinnen und Experten des Bundeswirtschaftsministeriums, der Finanzministerien der Länder, von fünf Wirtschaftsforschungsinstituten, des Statistischen Bundesamtes, des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände sowie der Bundesbank.¹⁾

Gesamtwirtschaftliche Annahmen

Die offizielle Steuerschätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung (vgl. Tabelle auf S. 62). Diese umfasst eine Kurzfristprojektion für das laufende, das nächste und (im Herbst) das übernächste Jahr. Für die Folgejahre schließt sich eine Mittelfristprojektion an: Hier wird unterstellt, dass sich eine zum Ende der Kurzfristprojektion vorhandene Produktionslücke bis zum letzten Jahr der Mittelfrist schließt. Dabei werden für diese Jahre einheitliche Zuwachsraten für die Wirtschaftsentwicklung angesetzt.

Berücksichtigtes Steuerrecht

Der Steuerschätzung liegt das jeweils geltende Steuerrecht zugrunde. Daher sind beispielsweise Mindereinnahmen aus der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags noch nicht berücksichtigt. Größere Effekte auf die laufende Schätzung (wie auch schon auf die vom Mai 2019) hat beispielsweise das Familienentlastungsgesetz. Es soll unter anderem die kalte Progression ausgleichen, die aus der Inflation des Vorjahres resultiert.

Auswirkungen von Gerichtsentscheidungen

In der Steuerschätzung werden zudem Auswirkungen von Gerichtsentscheidungen berücksichtigt. Diese können die Einnahmen deutlich beeinflussen und liegen teils schon länger zurück. Auch in der vorliegenden Schätzung sind Mindereinnahmen aufgrund solcher Urteile enthalten. Neben einem Urteil zur Umsatzsteuer (vgl. Fußnote 6 auf S. 61) sind spürbare Mindereinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag unterstellt.²⁾ Die laufende Schätzung berücksichtigt zudem Ausfälle aus einer Verwaltungsanweisung im Zusammenhang mit einer Entscheidung zu Nachzahlungszinsen.³⁾

Die statistische Erfassung der Effekte aus Gerichtsentscheidungen in der Finanzstatistik (über die hier im Hinblick auf die Steuerschätzung berichtet wird) weicht von der Verbuchung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) ab. Finanzstatistisch senken Gerichtsentscheidungen die Steuereinnahmen, wenn die Erstattungen erfolgen (bei Kassenwirksamkeit). In den VGR werden sie hingegen als staatliche Ausgabe (Vermögenstransfer) erfasst, sobald die Entscheidung Rechtskraft erlangt. Der Zeitpunkt der VGR-Verbuchung liegt daher zum Teil deutlich vor der Kassenwirksamkeit.

¹ Für weiterführende Informationen vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2019).

² EuGH-Urteil vom 20. Oktober 2011 (C-284/09).

³ Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. Juni 2018 in Verbindung mit BFH-Beschluss IX B 21/18 vom 25. April 2018.

Steueraufkommen									
Steuerart	1. bis 3. Vierteljahr				Schätzung für 2019 ¹⁾	3. Vierteljahr			
	2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr			2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %	in %	Mrd €	Mrd €	in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	523,4	539,6	+ 16,2	+ 3,1	+ 2,8	173,2	179,0	+ 5,8	+ 3,4
darunter:									
Lohnsteuer	149,8	159,0	+ 9,2	+ 6,1	+ 5,6	50,4	53,7	+ 3,3	+ 6,6
Gewinnabhängige Steuern	96,3	95,4	- 0,9	- 1,0	- 0,9	27,7	27,6	- 0,1	- 0,5
davon:									
Veranlagte									
Einkommensteuer ³⁾	45,2	47,1	+ 1,9	+ 4,3	+ 3,5	12,7	13,6	+ 0,9	+ 7,3
Körperschaftsteuer	25,9	24,9	- 1,0	- 4,0	- 3,8	7,2	7,6	+ 0,4	+ 5,8
Nicht veranlagte									
Steuern vom Ertrag	19,4	19,5	+ 0,0	+ 0,3	+ 0,2	6,6	5,2	- 1,4	- 21,0
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	5,8	3,9	- 1,9	- 32,9	- 29,2	1,3	1,2	- 0,1	- 7,9
Steuern vom Umsatz ⁴⁾	174,2	180,6	+ 6,3	+ 3,6	+ 3,6	59,2	61,1	+ 1,9	+ 3,2
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁵⁾	64,9	65,0	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,2	22,8	22,8	- 0,0	- 0,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Oktober 2019. **2** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Arbeitnehmererstattungen vom Aufkommen abgesetzt. **4** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **5** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

gression zwar für einen etwas höheren Anstieg. Rechtsänderungen bremsen per saldo aber spürbar. Dies betrifft vor allem das Familienentlastungsgesetz, das unter anderem den angesprochenen Ausgleich der kalten Progression umfasst. Daneben sorgt aber beispielsweise auch die Anhebung der Sofortabschreibungsgrenze für geringwertige Wirtschaftsgüter für Ausfälle. Eingerechnet ist außerdem, dass aufgrund eines bereits länger zurückliegenden Urteils zur Umsatzsteuer Rückzahlungen geleistet werden sollen.⁶⁾

... und 2020

Für das kommende Jahr wird ebenfalls mit einem Aufkommensanstieg von 2½ % gerechnet. Der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Rechtsänderungen entspricht etwa dem im laufenden Jahr. Dabei bremst das Familienentlastungsgesetz zwar noch etwas stärker als 2019, andere Rechtsänderungen sind aber weniger gewichtig.

Für die Folgejahre bis 2024 werden Aufkommenszuwächse von jeweils 3½ % erwartet. Sie reflektieren im Wesentlichen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und die Steuerprogression. Mindereinnahmen aus Rechtsänderungen und Gerichtsurteilen belasten das Wachstum per saldo nur noch leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt bis auf 23,6 % im Jahr 2024 (2018: 23,2 %). Sie bleibt hingegen in etwa auf dem aktuellen Niveau, wenn die noch nicht in die offizielle Schätzung eingeschlossenen konkretisierten Maßnahmen berücksichtigt werden (insbesondere die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags). Im Koalitionsvertrag sind zudem noch die Kompensation der kalten Progression über das Jahr 2020 hinaus und eine weitere deutliche Anhebung des Kindergeldes im Jahr 2021 vereinbart. Damit sänke die Quote dann etwas.

Folgejahre mit etwas höheren Zuwächsen

⁶ Anwendung des BFH-Urteils zur Steuerschuldnerschaft von Bauträgern (BFH-Urteil V R 37/10 und BMF-Schreiben vom 24. Januar 2019).

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung

Position	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Steuereinnahmen ¹⁾						
in Mrd €	796,4	816,4	845,2	875,1	904,9	935,0
in % des BIP	23,2	23,1	23,2	23,3	23,5	23,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	2,6	2,5	3,5	3,5	3,4	3,3
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	2,6	- 1,7	- 1,8	- 2,7	- 3,5	.
Wachstum des realen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2019	0,5	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1
Frühjahrsprojektion April 2019	0,5	1,5	1,2	1,2	1,2	.
Wachstum des nominalen BIP in %						
Herbstprojektion Oktober 2019	2,8	2,9	3,1	2,8	2,8	2,8
Frühjahrsprojektion April 2019	2,8	3,5	3,0	3,0	3,0	.

Quellen: Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ (Oktober 2019) und Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. **1** Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

Einnahmenerwartungen gegenüber Mai moderat korrigiert

Im Vergleich zur Prognose vom Mai ergeben sich für 2019 Mehreinnahmen von 2 ½ Mrd €. Positiv wirkt die bisher günstige Entwicklung des Kassenaufkommens bei der Lohn- und Einkommensteuer. Auch die leichte Aufwärtskorrektur der gesamtwirtschaftlichen Steuerbezugsgrößen ⁷⁾ erklärt einen Teil der Revision. Der Gesamtansatz für das Jahr 2020 liegt dagegen um 1 ½ Mrd € niedriger als im Frühjahr geschätzt. Hierfür ist die Abwärtskorrektur der gesamtwirtschaftlichen Annahmen entscheidend. Stützend wirkt die Fortschreibung des höheren Einnahmenniveaus des Jahres 2019. Die Abwärtsrevision der makroökonomischen Annahmen ist auch für die Mindereinnahmen der Folgejahre maßgeblich. Zunehmend belasten dann auch Rechtsänderungen wie etwa die steuerliche Förderung des Neubaus von Mietwohnungen. Die gesamten Abwärtskorrekturen betragen zwischen 2 Mrd € (2021) und 3 ½ Mrd € (2023).

Bundeshaushalt

Im dritten Quartal verbuchte der Bundeshaushalt einen Überschuss von 2 Mrd €, nach einem Defizit von 4 Mrd € vor Jahresfrist. Wären Zinsausgaben im zweiten Quartal nicht vorgezogen erfasst worden, hätte sich das Ergebnis allerdings um etwa 1 Mrd € verschlechtert. Die Einnahmen stiegen um 1 ½ %. Ausschlaggebend

Im dritten Quartal etwas schlechteres Ergebnis, wenn Sondereffekt bei Zinsen ausgeblendet wird

war das um 2 % (1 ½ Mrd €) höhere Steueraufkommen (bei Mehrabführungen von ½ Mrd € an den EU-Haushalt). Die um den Sondereffekt bei den Zinsen bereinigten Ausgaben legten noch etwas stärker zu als die Einnahmen. Besonders kräftig war das Plus beim laufenden Sachaufwand (vor allem militärische Beschaffungen). Zudem stiegen die laufenden Zuschüsse (insbesondere an die Rentenversicherung) und die Vermögensübertragungen deutlich. Die Zinsausgaben gingen dagegen auch ohne den Sondereffekt weiter deutlich zurück.

Nach drei Quartalen steht für den Bundeshaushalt ein Überschuss von 8 Mrd € zu Buche, nach 14 ½ Mrd € im Jahr zuvor. Der Haushaltsplan sieht für das Gesamtjahr ein Defizit von 6 Mrd € vor (Abschluss 2018: Überschuss von 10 ½ Mrd €). Aus heutiger Sicht ist bei einer eher moderaten Verschlechterung ein weitaus besser als geplantes Jahresergebnis zu erwarten. Gemäß der jüngsten Steuerschätzung werden die Einnahmen den Haushaltsansatz um 2 Mrd € übersteigen. Noch stärker entlasten die Zinsausgaben: Statt wie veranschlagt um 1 Mrd € zu

Gesamtjahr: vor allem Zinsausgaben deutlich günstiger als geplant und nochmals Überschuss möglich

⁷ Zwar wurde die BIP-Rate im Vergleich zum Mai praktisch nicht revidiert (siehe oben stehende Tabelle). Bei den für die Steuereinnahmen wichtigen Bezugsgrößen ergibt sich insgesamt aber eine leichte Aufwärtsrevision, v. a. beim privaten Verbrauch und den Unternehmens- und Vermögenseinkommen.

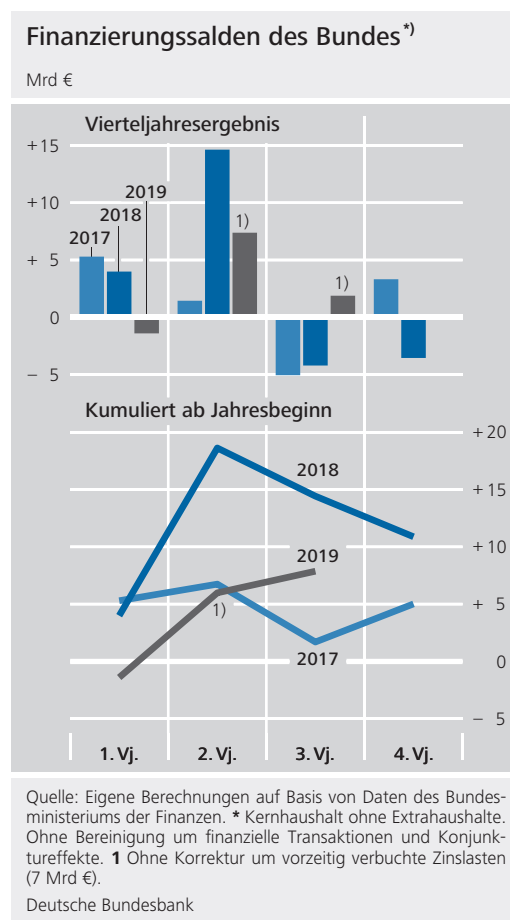
steigen, sinken sie weiter kräftig. Bis Ende September gingen sie um insgesamt 3 ½ Mrd € zurück. Auch andere Positionen entwickeln sich voraussichtlich günstiger als budgetiert, etwa die Investitionszuschüsse oder die Rückflüsse von der EU. Insgesamt dürfte der Bundeshaushalt damit auch das laufende Jahr mit einem Überschuss abschließen. Anders als geplant müssten dann nicht 5 ½ Mrd € aus der Flüchtlingsrücklage entnommen werden, um eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden. Vielmehr könnte erneut ein nennenswerter Betrag zusätzlich zurückgelegt werden.

Haushaltsentwurf 2020 mit geplantem merklichen Rücklagenabbau

Im Sommer legte die Bundesregierung den Entwurf für den Bundeshaushalt 2020 vor. Dieser sah ein relativ hohes Defizit von 9 ½ Mrd € vor. Dies sollte fast vollständig aus der Flüchtlingsrücklage gedeckt werden, um weiterhin ohne Nettokreditaufnahme auszukommen (schwarze Null). Ausgabenzuwächse, wie etwa für die Landesverteidigung und die Familienpolitik, wurden in der Planung zu einem großen Teil durch eine globale Minderausgabe neutralisiert.

Klimaprogramm ...

Im Oktober wurden haushaltswirksame Beschlüsse der Bundesregierung zur Klimapolitik in die parlamentarischen Beratungen eingebracht. Für den Bundeshaushalt sind ab dem kommenden Jahr Mehrausgaben geplant. Vorgesehen sind zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen und vor allem eine jährliche Kapitaleinlage von jeweils 1 Mrd € bei der Deutschen Bahn. Die Bahn soll damit ihre (relativ emissionsarmen) Verkehrsangebote deutlich ausweiten. Zudem sollen die Umsatzsteuer auf Fernverkehr-Fahrscheine der Bahn gesenkt und die Steuer auf Flugtickets erhöht werden. Ab 2021 sollen dann Zertifikate für CO₂-Emissionen im Verkehr und bei der Gebäudeheizung eingeführt werden. Zunächst sind diese für einen Festpreis je emittierter Tonne CO₂ zu erwerben. Der Preis soll von anfangs 10 € auf 35 € im Jahr 2025 steigen. Ab dem Jahr 2026 sollen Obergrenzen für die Emissionsmenge, die schrittweise gesenkt werden, die Preisbildung steuern – zunächst noch innerhalb von Grenzen. Die höheren Energiekosten für private Haushalte und Unterneh-



men sollen partiell kompensiert werden. Dazu ist geplant, die Entfernungspauschale bei der Einkommensteuer temporär auszuweiten und die EEG-Umlage auf den Stromverbrauch zu senken. Besonders betroffene Unternehmen sollen Ausgleichsmittel erhalten.

Unter dem Strich wird der Bundeshaushalt durch das Klimaprogramm nur begrenzt belastet. Es ist zwar mit neuen Budgetlasten verbunden, gleichzeitig werden aber ab 2020 die Zahlungen an den Energie- und Klimafonds verringert. Dieser erhält die Erlöse aus dem Verkauf der neuen Zertifikate und greift zunächst verstärkt auf seine Rücklage zurück. Ziel des Klimapakets ist es, die CO₂-Emissionen in Einklang mit den EU-Vereinbarungen zu vermindern. Dass das Klimapaket hierfür ausreicht, wird vielfach angezweifelt. Es ist aber eine regelmäßige Überprüfung vorgesehen, um auf Zielverfehlungen zu reagieren. Überschreitet Deutschland seine Emissionsmengen, drohen dem Bundeshaushalt finanzielle Lasten.

... wohl allenfalls mit begrenzten Zusatzbelastungen

Nach Schlussberatungen weiter schwarze Null, aber etwas höheres Defizit geplant

In den Schlussberatungen wurden weitere Anpassungen im Bundeshaushalt 2020 vorgenommen. Durch die Steuerschätzung vom Oktober ergab sich kein größerer Anpassungsbedarf. Die Steuereinnahmen wurden aber gegenüber dem Entwurf vom Sommer um 3 Mrd € herunternommen, weil geplante Rechtsänderungen berücksichtigt wurden. So beteiligt sich der Bund länger an den Flüchtlingskosten von Ländern und Gemeinden. Bei den sonstigen Einnahmen schlagen geringere Rückflüsse aus Bürgschaften zu Buche. Einnahmenseitig war aber durch eine globale Mindereinnahme von 3½ Mrd € vorgesorgt, die nun aufgelöst wurde. Ausgabenseitig schlagen neben einer Reihe kleinerer Zusatzermächtigungen vor allem höhere Belastungen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu Buche. Einschließlich einer nochmaligen vollständigen Erstattung für flüchtlingsbedingte kommunale Unterkunftskosten betragen die Zusatzausgaben hier 1½ Mrd €. Die Investitionsausgaben wurden über die Ergänzungen durch das Klimaprogramm hinaus um 1 Mrd € angehoben. Um 3 Mrd € erheblich niedriger veranschlagte Zinsausgaben gleichen die Mehrausgaben nur teilweise aus. Das gegenüber dem Entwurf um 1½ Mrd € höhere Defizit von 11 Mrd € soll im Wesentlichen aus der Flüchtlingsrücklage gedeckt werden. Damit wird das Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme (schwarze Null) gewahrt.

Vorgaben der Schuldenbremse durch Rücklagenentnahme gewahrt

Die Schuldenbremse bezieht sich auf die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts und die Defizite der relevanten Extrahaushalte. Die Rücklagenentnahme im Bundeshaushalt gleicht damit das dort geplante relativ hohe Defizit aus. Effekte durch finanzielle Transaktionen und die Konjunkturlage werden herausgerechnet. Hierdurch fällt das strukturelle Ergebnis um 1 Mrd € günstiger aus.⁸⁾ Für die Extrahaushalte wurde zuletzt ein Defizit von 6 Mrd € veranschlagt. Insgesamt dürfte sich die strukturelle Nettokreditaufnahme damit auf etwa 5 Mrd € belaufen. Die Obergrenze von 11½ Mrd € wird dank der umfangreichen Rücklagenentnahme deutlich unterschritten.

Insgesamt erscheinen die Planungen für 2020 weniger vorsichtig als in den Vorjahren. Trotzdem könnten die Ausgaben etwas langsamer steigen als zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben erforderlich. Auch die Einnahmen könnten sich günstiger entwickeln. Beispielsweise sind die Abführungen an den EU-Haushalt wohl vorsichtig veranschlagt. Erfahrungsgemäß fallen zugleich die Rückflüsse höher aus als angesetzt. Alles in allem könnte die Planung damit auch im kommenden Jahr noch spürbar übertroffen werden. Angesichts der insgesamt höheren Finanzspielräume könnte geprüft werden, den Solidaritätszuschlag bereits im nächsten Jahr zurückzuführen. Insgesamt erschiene es naheliegend, ihn gänzlich abzuschaffen und dies gegebenenfalls mit einer grundlegenden Steuerreform zu verbinden.⁹⁾

Die Extrahaushalte des Bundes erzielten nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen im dritten Quartal einen Überschuss von 2 Mrd €, nach 3 Mrd € vor Jahresfrist.¹⁰⁾ Das gesunkene Ergebnis ist in weiten Teilen der Entwicklung beim Energie- und Klimafonds geschuldet: Sein Überschuss fiel niedriger aus, weil die Zuweisung aus dem Bundeshaushalt um 1 Mrd € gekürzt wurde.

Für das Gesamtjahr 2019 ist ein etwas niedrigerer Überschuss zu erwarten als im Jahr 2018 (6 Mrd €). Ausschlaggebend ist, dass sich die Bundeszuweisungen an den Energie- und Klimafonds sowie den Digitalisierungsfonds um insgesamt 3½ Mrd € verringern. Letzterer erhält zwar die Erlöse aus der im Juni beendeten 5G-Frequenzauktion (6½ Mrd €). Diese sind aufgrund einer zusätzlichen Vereinbarung zu einem weiteren Netzausbau aber zeitlich ge-

Noch einmal günstiger als geplante Entwicklung

Extrahaushalte des Bundes im dritten Quartal mit verringertem Überschuss

Etwas sinkender Überschuss im Gesamtjahr und Defizit im nächsten Jahr möglich

⁸ So wird u. a. die Kapitalzuführung an die Bahn als finanzielle Transaktion klassifiziert und damit aus dem strukturellen Ergebnis herausgerechnet. Eine vergleichbare Zahlung wurde 2017 in den VGR allerdings nicht als Erwerb von Finanzvermögen, sondern als Vermögenstransfer klassifiziert. Der im Bundeshaushalt gewählte Ausweis als finanzielle Transaktion erscheint daher nicht naheliegend.

⁹ Vgl. ausführlicher: Deutsche Bundesbank (2019a), S. 69.

¹⁰ Der Soffin bleibt hier ausgeklammert, da dort umfangreiche Mittelbeschaffungen zur Refinanzierung der Bad Bank des Bundes saldenwirksam berücksichtigt sind.

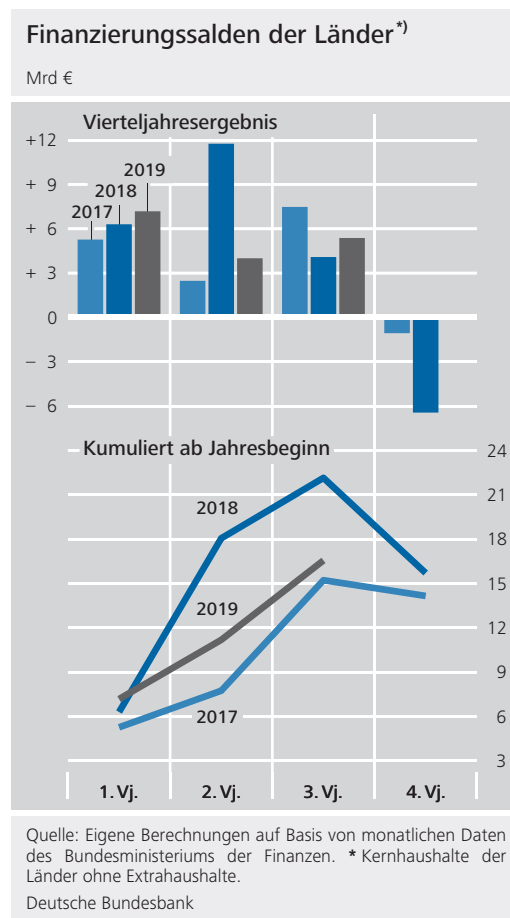
streckt zu leisten. Ein etwas stärkeres Gegen-
 gewicht bilden die gegenüber dem Vorjahr ent-
 fallenen Lasten von 1 Mrd € aus der Tilgung
 eines inflationsindexierten Bundeswertpapiers.
 Die Entwicklung im nächsten Jahr hängt stark
 davon ab, inwieweit die Mittel für kommunale
 Investitionen und den Klimaschutz abgerufen
 werden. Im Klimaprogramm ist jedenfalls ge-
 plant, die Rücklage des Energie- und Klima-
 fonds im nächsten Jahr erheblich zu verringern.
 Damit könnten die Extrahaushalte sogar ins-
 gesamt mit einem leichten Defizit abschließen.

Länderhaushalte ¹¹⁾

*Überschuss im
 dritten Quartal
 gegenüber Vor-
 jahr gestiegen*

Im dritten Quartal erzielten die Kernhaushalte
 der Länder einen Überschuss von 5½ Mrd €,
 nach 4 Mrd € im entsprechenden Vorjahres-
 quartal. Die Einnahmen stiegen kräftig um 6%,
 getragen vom Plus beim Steueraufkommen
 (5%). Die Zuweisungen von öffentlichen Ver-
 waltungen wuchsen noch etwas stärker. Dies
 hing auch damit zusammen, dass sie teilweise
 später verbucht wurden als im Vorjahr. Im zwei-
 ten Quartal hatte dies noch zu einem deut-
 lichen Rückgang geführt. Etwas langsamer als
 die Einnahmen stiegen die Ausgaben (5%).
 Neben dem laufenden Sachaufwand (6%) leg-
 ten die gewichtigen Personalausgaben kräftig
 um 6½% zu. Hierin zeigten sich Tarif- und Be-
 soldungsanpassungen sowie damit verbundene
 Nachzahlungen. Zudem dürften Personalauf-
 stockungen eine Rolle gespielt haben. Beson-
 ders stark legten die Zahlungen an Verwaltun-
 gen (14%) und die – weniger gewichtigen –
 Ausgaben für Sachinvestitionen (14½%) zu.
 In erheblichem Maße waren hingegen die Zinsaus-
 gaben rückläufig. Auch die übrigen Ausgaben
 reduzierten sich im Vorjahresvergleich. Hier
 schlug sich insbesondere nieder, dass Nord-
 rhein-Westfalen Zahlungen an Universitäten ins
 zweite Quartal vorgezogen hatte.

Nach drei Quartalen liegt der Überschuss der
 Kernhaushalte bei 16½ Mrd € und damit um
 5½ Mrd € niedriger als vor Jahresfrist. Da das
 Schlussquartal 2018 durch hohe Zahlungen für



die HSH Nordbank belastet war, könnte sich das
 Ergebnis im Gesamtjahr wieder dem Vorjahres-
 ergebnis annähern (+ 15½ Mrd €). Auch die
 mittelfristigen Aussichten für die Länderfinan-
 zen bleiben positiv. So erwartet die aktuelle
 Steuerschätzung, dass das Aufkommen mittel-
 fristig zwar auf einem etwas geringeren Niveau
 als zuvor geschätzt, aber weiterhin robust
 wächst. Finanzspielräume etwa für höhere In-
 vestitionen in die Infrastruktur oder für bessere
 Bildungsangebote sollten folglich weiterhin be-
 stehen.

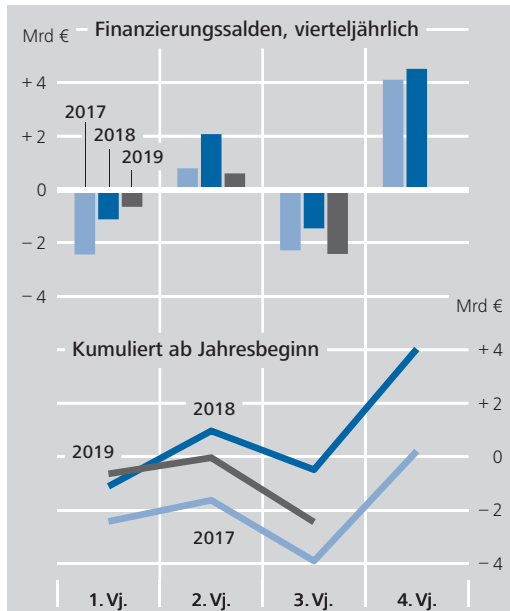
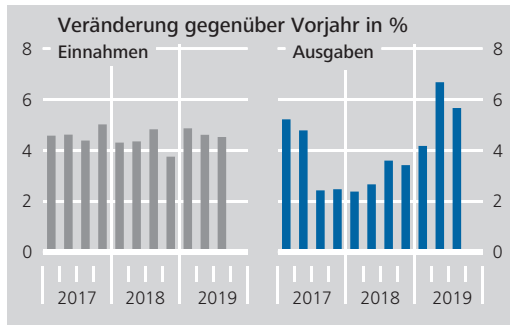
*Hoher Über-
 schuss im
 Gesamtjahr
 absehbar und
 auch mittelfristig
 günstige
 Perspektive*

Ab 2020 gilt für die Länderhaushalte die Schul-
 denbremse des Grundgesetzes. Demnach sind
 sie im Regelfall ohne Nettoneuverschuldung
 auszugleichen. Ausnahmen gelten insbeson-
 dere für konjunkturelle Budgetschwankungen.
 Zum Jahresende 2018 stand die Umsetzung der

*Landesrechtliche
 Regelungen der
 Schuldenbremse
 in allen Ländern,
 Überblick im
 Detail heraus-
 fordernd*

¹¹ Die folgenden Angaben basieren – soweit nicht andere
 Quellen genannt sind – auf der monatlichen Kassenstatistik
 zu den Kernhaushalten.

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung*)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. * Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der ausgewiesenen vorläufigen Vierteljahresergebnisse ab, da letztere nicht nachträglich revidiert werden.

Deutsche Bundesbank

Schuldenbremse in Landesrecht noch in drei Ländern aus.¹²⁾ Im Jahresverlauf wurden im Saarland und in Brandenburg die Landesverfassungen entsprechend angepasst und die Vorgaben in den Landeshaushaltsordnungen konkretisiert. In Berlin soll die Schuldenbremse nur in der Haushaltsordnung mit entsprechendem Ausführungsgesetz umgesetzt werden. Außerdem überarbeiten Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ihre Schuldenbremsen in der Landeshaushaltsordnung. Sie sollen etwa hinsichtlich der Konjunkturbereinigung an die Vereinbarungen im Stabilitätsrat¹³⁾ angepasst werden. Damit planen alle Länder, die Schuldenbremse in ihr Landesrecht zu übernehmen,

bevor das Neuverschuldungsverbot in Kraft tritt. Die Regelungen fallen sehr unterschiedlich aus und sind rechtlich verschieden verankert. Ein aktueller Überblick ist nur mit sehr hohem Aufwand zu erhalten. Hilfreich wäre eine Übersicht über die wichtigsten Ausgestaltungsmerkmale, die jeweiligen Fundstellen im Landesrecht sowie Hinweise auf zwischenzeitliche Änderungen. Eine solche Übersicht könnte etwa der Stabilitätsrat zur Verfügung stellen und fortlaufend aktualisieren.

Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung erzielte im dritten Quartal saisonüblich ein Defizit. Mit 2 1/2 Mrd € lag es um 1 Mrd € höher als im Vorjahr. Zwar legten die Einnahmen kräftig zu (+ 4 1/2 %), weil sich Beschäftigung und Entgelte weiter positiv entwickelten. Die Ausgaben erhöhten sich aber noch stärker um 5 1/2 %. Die zu Jahresbeginn ausgeweiteten „Mütterrenten“ erklären davon 1 1/2 Prozentpunkte (+ 1 Mrd € im Vergleich zum Vorjahresquartal). Darüber hinaus schlugen die Rentenanpassung vom Juli 2019 (im Bundesdurchschnitt: + 3 1/2 %) und eine moderat gestiegene Rentenzahl zu Buche. Die Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung belastet auch die Rentenversicherung. Seit Jahresbeginn übernimmt sie die Hälfte der Zusatzbeiträge von Rentenbeziehenden.

Im dritten Quartal etwas verschlechtertes Ergebnis

Kumuliert über die ersten drei Quartale war das Defizit um 2 Mrd € höher als im Vorjahr (- 1/2 Mrd €). Im Gesamtjahr sollte aufgrund der saisonbedingt hohen Beitragseingänge im letzten Quartal dennoch ein spürbarer Überschuss entstehen. Dieser dürfte zwar deutlich hinter dem des Vorjahres (+ 4 1/2 Mrd €) zurückbleiben. Das Ergebnis würde aber deutlich besser ausfallen

Im Gesamtjahr deutlich schlechteres Ergebnis, aber noch spürbarer Überschuss

¹² Vgl. für eine genauere Bestandsaufnahme im letzten Jahr: Deutsche Bundesbank (2018).

¹³ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2019b), S. 97 ff.

als im Herbst 2018 im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung geschätzt (Defizit von 1½ Mrd €).

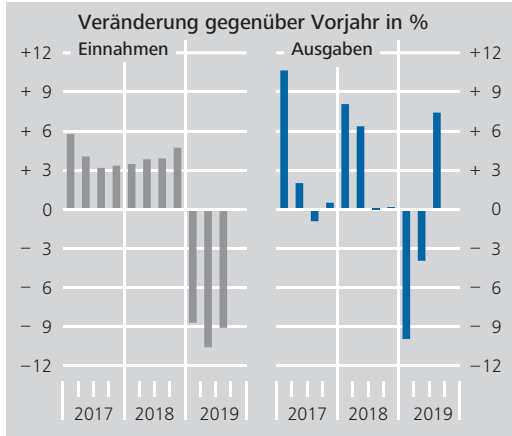
*Steigende
 Defizite angelegt*

Die derzeitig günstige Finanzlage der Rentenversicherung sollte nicht über die absehbaren demografisch bedingten Haushaltsanspannungen hinwegtäuschen.¹⁴⁾ In den kommenden Jahren sind steigende Defizite angelegt. Für die Zeit nach 2025 kündigte die Bundesregierung eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung an.

*Renten-
 anpassung
 modifiziert*

Der Bundestag modifizierte mit Wirkung ab 2020 die Regelung zur jährlichen Rentenanpassung.¹⁵⁾ Die Renten orientieren sich an der Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen. Die diesbezüglichen Angaben liegen aber erst mit einer Verzögerung von fast einem Jahr vor. Daher wird für die jährliche Anpassung zur Jahresmitte zunächst auf die zu diesem Zeitpunkt bereits verfügbaren Ergebnisse der VGR zurückgegriffen (quasi vorübergehend). Die jährlichen Rentenanpassungen konnten nach größeren VGR-Revisionen mitunter recht erratisch ausfallen. Mit der nun getroffenen Neuregelung wurde auf die jüngste VGR-Revision reagiert. Danach fällt das Niveau der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten am aktuellen Rand um etwa 2% höher aus. Mit den bisherigen Vorschriften hätte dies zu stark schwankenden Rentenanpassungen geführt: Mitte 2020 wäre die Anpassung um die Niveauverschiebung, also um etwa 2 Prozentpunkte, höher ausgefallen. Mitte 2021 wäre dies dann durch eine entsprechend niedrigere Anpassung ausgeglichen worden.¹⁶⁾ Nach der neuen Vorschrift beeinflusst solch ein Sprung zwischen zwei Datenständen die jährlichen Rentenanpassungen nun nicht mehr. Wie bisher wird die Rentenentwicklung nach Vorliegen der entsprechenden Angaben an die Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen angenähert. Die Rentenanpassungen fallen mit der Neuregelung gegenüber dem vormaligen Ansatz 2020 niedriger und 2021 höher aus. Die Rücklage wird damit um etwa 6 Mrd € weniger belastet.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit^{*)}



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Bundesagentur für Arbeit im operativen Bereich einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds.
 Deutsche Bundesbank

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit erzielte im dritten Quartal im operativen Bereich¹⁷⁾ zwar einen Überschuss von 1 Mrd €. Im Vorjahresvergleich reduzierte sich das Plus damit aber um 1½

*Deutlich
 verringerter
 Überschuss im
 dritten Quartal*

¹⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2019c).
¹⁵ Die Änderung wurde in den Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See eingefügt.
¹⁶ Vgl. zum dahinterstehenden relativ komplizierten Sachverhalt: Deutsche Bundesbank (2014), S. 79.
¹⁷ Ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen somit eine Ausgabe dar, die den operativen Finanzierungssaldo senkt.

Mrd €. Die Einnahmen gingen um 1 Mrd € oder 9 % zurück, weil der Beitragssatz zu Jahresbeginn deutlich gesenkt wurde (um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 %). Entgelte und Beschäftigung entwickelten sich weiter positiv. Bei unverändertem Beitragssatz wären die Einnahmen hieraus um fast 4½ % gestiegen. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld wuchsen mit 11½ % sehr kräftig. Zwar ging die registrierte Arbeitslosigkeit insgesamt (einschl. des Bereichs der Grundsicherung) noch einmal zurück, allerdings bezogen wieder mehr Personen Arbeitslosengeld. Die Fallzahlen bewegen sich dabei immer noch auf einem sehr niedrigen Niveau. Da die berufliche Weiterbildung seit Jahresbeginn deutlich ausgeweitet wurde, stiegen die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich um 5½ %.

Die wesentlichen Entwicklungslinien dürften sich im letzten Quartal kaum ändern. Der Überschuss würde damit im Vergleich zum Vorjahr stark verringert (2018: gut 6 Mrd €). Er dürfte allerdings deutlich höher ausfallen als geplant (½ Mrd €), da die Ausgaben erheblich hinter den Haushaltsansätzen zurückbleiben. Die freie Rücklage dürfte so weiter zunehmen und die Schwelle von 0,65 % des BIP, ab der die Bundesregierung eine Senkung des Beitragssatzes in Betracht zieht, deutlich übertreffen. Insgesamt ist die vereinbarte zusätzliche kleine Senkung um 0,1 Prozentpunkte für die Jahre 2020 bis 2022 verkraftbar.

Im Gesamtjahr wieder spürbarer Überschuss, aber deutlich niedriger als im Vorjahr

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2019), Der Arbeitskreis Steuerschätzungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html, 8. November 2019.

Deutsche Bundesbank (2019a), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2019, S. 64–73.

Deutsche Bundesbank (2019b), Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat, Monatsbericht, April 2019, S. 95–102.

Deutsche Bundesbank (2019c), Langfristige Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Monatsbericht, Oktober 2019, S. 55–82.

Deutsche Bundesbank (2018), Aktueller Stand der Umsetzung der Schuldenbremse nach Artikel 109 III Grundgesetz, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 44–47.

Deutsche Bundesbank (2014), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2014, S. 71–80.

Deutsche Bundesbank (2010), Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftskrise: Finanzpolitik, Monatsbericht, Oktober 2010, S. 75–89.